NOV162023_08B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：28560043 日期：2023年11月16日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名总经理兼企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人已证明其为高级学位专业人士，但未证明豁免所要求的工作要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下行使自由裁量权豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 签证分类

审理主任认定申请人是拥有高级学位的专业人士。然而，经重新审查，本办公室不同意。

除 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 中提供的“ 高级学位 ”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 条例规定，申请人须提交“ [a] 显示外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升经验的信件形式的证据。 ”记录显示，申请人的外国学士学位等同于美国物理治疗学士学位。然而，申请人未提交证明五年合格工作经验所需的证据。申请人提供了以下就业证明信：

- 1--------,___...J——2013年11月至今；
- - 2014年7月至2015年7月；
- - 2013年3月至2013年12月；
- Hos ital Universitario - 2011年8月至2012年6月；以及
- ~----------~ - 1998年8月至2008年12月。

由于申请人于2012年8月获得学士学位，来自 Hospital Universitario 的信件不能证明学士学位后的经验。此外，1~~~~-r_o_r_ru_rr_~-t-~-p-~-y-e_r_s_a_s_ili_e_y_fil_ethe 信件由一名会计师和一名同事准备。此外，没有任何信件表明该就业是否为全职。因此，这些信件不符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 的要求。

此外，申请人提交了一份教育和工作经验等效评估，称其等同于美国工商管理硕士学位。该评估基于申请人拥有超过五年工商管理学士学位后工作经验（这是根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 证明等效性所要求的）这一前提得出结论，但将她的学士学位前工作和非工商管理工作都计入这一

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

总数中，且未提供任何理由说明为何这些构成合格工作经验。[2] 此外，评估人依赖申请人的简历，未提及他审查了任何信件，而这是 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 所要求的。[3] 由于该评估与记录证据或相关条例不符，本办公室不赋予其任何证据权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795（指出本办公室可对与其他信息不符或在任何方面存疑的专家意见给予较低权重或拒绝采纳）。申请人未提交证据证明其通过学士学位和其专业领域五年工作经验的组合符合高级学位专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

基于上述理由，申请人未确立作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格，本办公室撤回审理主任关于此问题的认定。

申请人还声称其符合作为特殊能力人士的 EB-2 分类资格。然而，审理主任未就申请人是否符合特殊能力人士资格作出认定。由于记录中的证据未能以优势证据证明申请人有资格或 otherwise 作为自由裁量事项值得国家利益豁免，本办公室将保留其是否符合作为特殊能力人士的 EB-2 分类资格的问题，以备将来需要时审议。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。

B. 国家利益豁免

申请人提议在美国继续其作为总经理的职业生涯，并在佛罗里达州开设一家普拉提学院。她进一步表示，其普拉提学院将 “ 提供身体准备、姿势矫正、呼吸和身体护理等服务，人们将在那里找到姿势锻炼练习。 ”

Dhanasar 框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人提议从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定证据表明申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定证据未能证明拟议事业具有国家重要性。

[2] 该评估还提到其所谓的 “ 三比一规则 ”，即 “ 三年相关工作经验等于一年教育 ”。然而，这一计算涉及 H-1B 特殊职业签证受益人与学士学位的等效性。8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)(5)。本办公室进一步指出，即使根据该条例，等同于硕士学位也需要五年相关工作经验，而非三年。同上。

[3] 关于其专业经验的部分与其简历中的语言相同。

在上诉中，申请人主张其拟议事业“将通过产生的税收直接创造就业并为国家经济做出贡献”，并“将广泛增进社会福利或文化丰富”。申请人依据其在物理治疗和工商行政管理方面21年的经验来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识和以往职位上的成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考虑因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议工作的国家重要性。

此外，申请人强调小企业的重要性，并表示“小企业创造就业、激发创新，并为许多人提供机会”。然而，在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家乃至全球影响。”Id.

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的商业计划反映其意图为公司客户提供普拉提培训，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响普拉提行业。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来实质性的积极经济影响。具体而言，她未显示其公司的商业活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。商业计划未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据证明公司将运营的地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。虽然商业计划表明申请人的公司将在五年内雇用美国员工并产生超过900,000美元的收入，但该计划未充分详述所描绘的收入和人员配置预测的依据。申请人未经支持的陈述不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

最后，我们注意到来自 大学一名兼职副教授的意见书。D
作者主张申请人的拟议工作具有国家重要性，但其结论并非基于申请人具体事业的国家重要性。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，以及商业计划中的未来人员配置和收入，但其认定源于“ 国家体育活动倡议 ”和创业精神的重要性。该信函未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以显示申请人在普拉提行业的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国具有达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。因此，该信函不足以证明申请人具体拟议美国工作的国家重要性。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。

由于申请人未根据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。4 举证责任在于申请人以优势证据确立其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。申请人在此未如此，因此，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

4 See Id.